العنوان:	تضخم التنظيم الاداري الحكومي المصري
المصدر:	مجلة البحوث الادارية - مصر
المؤلف الرئيسي:	معروف، اعتدال
مؤلفين آخرين:	قطب، أحمد(معد)
المجلد/العدد:	مج 4, ع 3,4
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1992
الصفحات:	52 - 61
رقم MD:	87824
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	القوى العاملة ، الاجهزة الحكومية، التضخم الاداري، مصر، الخدمة المدنية، القطاع العام، النفقات الادارية، تقييم الاداء، التنمية الاقتصادية، الخدمات الحكومية، التاريخ، التنظيم الاداري، الموظفون
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/87824

تضخم التنظيم الادارى الحكومى المصرى

الدكتورة اعتدال معروف
تقديم : ا. أحمد قطب

مقدمة :

تتناول الدراسة الجهاز الحكومى المصرى بجناحيه الخدمة المدنية والقطاع العام ، ويشمل الأول الأجهزة التقليدية المتمثلة فى الوزارات وما يتبعها من مصالح وإدارات عامة وملحقاتها ووحدات إدارة محلية ، والتى تؤدى خدمات عامة ، ويشمل الثانى وحدات القطاع العام التى تدير مشروعات اقتصادية .

وتركز الدراسة على الفترة من ١٩٥٢ حتى ١٩٩٠ لما تميزت به من زيادة كبيرة فى هيكل الجهاز الإدارى وعدد العاملين به ، فقد أدت محاولات التنمية الشاملة فى مصر منذ ١٩٥٢ إلى تضخم الجهاز الإدارى المصرى بشكل لم تعرفه مصر من قبل تمثل فى تضاعف عدد الأجهزة التقليدية (الوزارات) واستحداث أجهزة إدارية جديدة ونشاة قطاع عام ضخم وزيادة عدد العاملين بتلك الأجهزة زيادة كبيرة ، واستهلاك جانب كبير من الميزانية العامة للدولة فى الإنفاق على البيروقراطية فى صورة مرتبات ونفقات إدارية مختلفة .

وقد دفع الباحثة لاختيار هذا الموضوع القلق الشديد لزيادة التغلغل البيروقراطى فى كافة نواحى الحياة فى المجتمع والآثار السلبية العديدة التى ترتبت على ذلك والإيمان بأن تضخم الجهاز الإدارى هو السبب الرئيسى فى تدهور الأداء وانخفاضة الإنتاجية .

ومن الناحية العلمية ـ لم يحظ موضوع الجهاز الإدارى المصرى باهتمام يناسب خطورته رغم الإحساس الشعبى والرسمى والأكاديمى بوجود هذا التضخم ـ فقد كان الجهاز الإدارى المصرى موضع دراسات عديدة أجمعت على تعقيده وتدهور مستوى ادائه ، وانخفاض إنتاجية القطاع الاقتصادى به .

ورغم إدراك تلك الدراسات وإجماعها على تضخم الجهاز الإدارى إلا أنها لم تبرز الآثار المباشرة للتضخم على كفاءة وإنتاجية هذا الجهاز والمخاطر التى يمثلها هذا التضخم الذى يقف وراء كل المشكلات الاقتصادية التى تعانى منها مصر .

المدخل المستخدم فى الدراسة :

استخدم فى هذا الدراسة **مدخل النظم والاقتراب الأيكولوجى أو البيئى** ، ويتطلب استخدام **مدخل النظم** فى دراسة أى نظام إدارى دراسة التنظيمات التى يتكون منها هذا النظام والقرارات والسياسات العامة المؤثرة فيه ، وفى المؤسسات الإدارية المختلفة التى يتكون منها الجهاز الإدارى والوظائف المختلفة التى تؤديها تلك المنظمات والمؤسسات .

ويتطلب استخدام **الاقتراب الأيكولوجى** التعرف على العوامل البيئية المختلفة التى تؤثر على الجهاز الإدارى ، وعلى العلاقات العديدة التى تربطه ـ كأحد النظم الفرعية فى المجتمع ـ بغيره من النظم الفرعية التى يتألف منها النظام الاجتماعى كله مثل النظام السياسى والاقتصادى .

وتلعب البيئة دوراً هاما فى إنشاء المنظمات ، وفى نموها أو اضمحلالها ، بل إن المنظمات تستمد حياتها وبقائها من البيئة التى تنشأ فيها .

هدف الدراسة :

ـ تستهدف الدراسة تقييم أداء الجهاز الحكومى والتعرف على مدى نجاحه فى تحقيق الأهداف التى أنشىء من أجلها ، والتى تتلخص فى تقديم خدمات عامة ميسرة لأفراد المجتمع (الخدمة المدنية) وتحقيق معدلات نمو مرتفعة تساهم وتقود التنمية الاقتصادية (القطاع العام) .

* رسالة دكتوراه فى العلوم السياسية تقدمت بها الباحثة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية فى أكتوبر ١٩٩١ بإشراف أ . د إبراهيم درويش وا . د . السيد عبد المطلب غانم .

ـ كما تستهدف الدراسة أبرز العلاقة المباشرة بين تضخم الجهاز الإدارى وتدهور أدائه .

فروض البحث :

افترض البحث ما يلى :

١ ـ وجود علاقة بين تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية وحدوث تضخم إدارى فى مصر .

٢ ـ وجود علاقة بين عدم ملاءمة مخرجات التعليم لفرص العمل المتاحة فى المجتمع وبين تضخم الجهاز الإدارى ـ حيث اتبعت سياسة للعمالة تقتضى توزيع فائض الخريجين على الجهاز الحكومى ، مما أدى إلى تضخمه فى صورة زيادة عدد العاملين به .

٣ ـ وجود علاقة بين تضخم الجهاز الإدارى بشقيه وبين عدم الكفاءة ، حيث أدى إلى عدم الكفاءة والتعقيد وانخفاض الروح المعنوية للعاملين فى قطاع الخدمة المدنية ، كما أدى إلى تدهور إنتاجية القطاع العام (القطاع الإنتاجى من الجهاز الإدارى) .

ـ وقد قسمت الدراسة إلى فصل تمهيدى وثلاثة أبواب :

ـ الفصل التمهيدى يعد بمثابة إطار نظرى لتفسير تضخم الجهاز الحكومى والبحث فى أسباب النمو البيروقراطى وإبعاده ويتناول الوظائف الجديدة للجهاز الإدارى فى النظم السياسية والاجتماعية الرئيسية الثلاثة .

ويتناول الباب الأول الجهاز الحكومى المصرى قبل ١٩٥٢ .

ويتناول الباب الثانى تطور هذا الجهاز بعد ١٩٥٢ ، وعوامل تضخمه ومؤثرات هذا التضخم .

وأخيراً يتناول الباب الثالث تقييم أداء الجهاز الحكومى المصرى ، ومحاولات إصلاحه ، ونموذجين للوحدات الإدارية المستحدثة ، وهما الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ثم أكاديمية السادات للعلوم الإدارية .

أولا : تفسير تضخم الجهاز الحكومى (إطار نظرى) :

يمكن القول إن ضخامة المنظمات طبيعية ووجوبية بسبب ضخامة حجم المهام التى تؤديها ـ وإن الحجم الكبير خصيصة من خصائص البيروقراطية ، لأن البيروقراطية ميكانيزم يستهدف تنفيذ المهام الإدارية الضخمة ، ولهذا ارتبطت بالإدارة الرشيدة والحجم الكبير منذ البداية .

ولا توجد نظرية لتفسير النمو البيروقراطى لكن توجد عدة تفسيرات له ، فترى النظرية البيولوجية فى النمو أن المنظمة عضوية اكثر منها ميكانيكية ، إنها ليست هيكلا ، ولكنها نبات له جذور ينمو ويزدهر ويذبل ويموت وينثر أثناء ذلك البذور التى تزدهر وتنمو منها منظمات جديدة .

باستعراض مختلف محاولات تفسير النمو البيروقراطى تبين لنا وجود مجموعتين من الأسباب للنمو البيروقراطى .

١ ـ أسباب داخلية Inertia وتؤيدها دراسات باركنسون ، هربرت كوفمان ـ نيسكانن ـ أنتونى دوانز وهربرت هيكس فى نمو المنظمات ، ويرى هذا الاتجاه أن النمو البيروقراطى يرجع لأسباب داخلية لصيقة بكل أنواع المنظمات خاصة الحكومية وغير الربحية وإنه توجد زيادة سنوية فى عدد العاملين فى الخدمة المدنية بغض النظر عن حاجة العمل .

٢ ـ أسباب خارجية تتمثل فى البيئة التى تلعب دوراً كبيراً فى نمو المنظمات ، وتوجد ثلاثة نماذج للنمو البيروقراطى تؤثر فيها البيئة كما يلى :

النموذج الأول : للنمو البيروقراطى يفترض أن النمو هو استجابة للطلب المتزايد على المهام المستحدثة التى تنشأ فى البيئة ـ وهنا يوجد تماثل فى الشكل بين البيئة والمنظمة ، ويترتب على التغير فى البيئة تغير فى المنظمة .

النموذج الثانى : للنمو البيروقراطى يفترض أن النمو هو استجابة للجمود والقصور الذاتى فى المنظمة Inertia ، يدفع النمو هنا القوى الداخلية ويتلخص أثر البيئة هنا فى أنها تنشىء المنظمة وهذه بدورها تتفاعل مع البيئة بطريقة تؤيدها وتخلد وجودها ـ ويؤدى هذا النموذج إلى معدلات أعلى لتكوين المنظمات ومعدلات أقل لانتهائها والنمو حتمى فى هذا النموذج لأن الشرعية والمصالح القائمة تحمى المنظمات القائمة ، كما تقوم البيئة بإنشاء منظمات جديدة ، عندما تكون المنظمات الموجودة غير كافية .

النموذج الثالث : للنمو البيروقراطى ـ يرى أن النمو نتيجة للمفاضلة بين المنظمات كحل للمشكلات التى تنشأ فى البيئة ، حيث نجد أنفسنا بصدد دائرة المشكلة ـ التنظيم ـ المشكلة ـ مزيد من التنظيم والتى أصبحت كالمرض المزمن فى المجتمعات .

وإذا كان النموذج الأول يفترض أن المنظمات تزداد مع زيادة المطالب البيئية ، وتقل مع انخفاض تلك المطالب .

والنموذج الثانى والثالث يفترضان أن النمو حتمى وإن كان فى النموذج الثانى أكثر حتمية من النموذج الثالث ، وإذا كانت الحقائق الاختبارية وملاحظة مختلف المجتمعات تؤكد التزايد المستمر فى المطالب والتطلعات من جانب الأفراد والجماعات بما يعنى المزيد من المنظمات ، فيمكن التأكيد بأن النمو البيروقراطى حتمى تفرضه عدة عوامل ، وتأتى البيئة فى مقدمتها .

تضخم التنظيم الادارى الحكومى المصرى

والنمو البيروقراطى هو الزيادة الكمية فى البيروقراطية وتوجد عدة مؤشرات تصلح لقياسه :

١ ـ النسبة بين عدد العاملين الإداريين إلى الإنتاجيين ، ويصلح حيث يمكن التفرقة بينهما وهو غير صالح لقياس النمو فى الحكومة بصفة عامة حيث يكون معظم العاملين بها إداريين ، ويصلح أكثر لقياس النمو البيروقراطى فى الصناعة .

٢ ـ العدد الكلى للموظفين العاملين فى الجهاز الحكومى بمختلف مكوناته .

٣ ـ الزيادة فى عدد المنظمات وكثافتها .

٤ ـ كثافة القواعد والإجراءات المنظمة للعمل ودرجة الاختلاف والتعقيد فى الهيراركية التنظيمية .

٥ ـ حجم الإنفاق الإدارى ونسبته للميزانية العامة للدولة .

٦ ـ الزيادة فى عدد الوحدات الإدارية التى تشتمل عليها مختلف المنظمات .

٧ ـ حجم المنظمات المحلية ونسبة الميزانية المخصصة لها من الميزانية العامة للدولة .

٨ ـ حجم القوى العاملة فى البيروقراطية ونسبته لمجموع السكان من ناحية ، ونسبته للقوى العاملة فى كافة قطاعات الاقتصاد الوطنى من الناحية الأخرى .

ويتخذ النمو البيروقراطى أبعاداً كثيرة ، فالمنظمات تنمو أفقيا بإضافة أقسام أو إدارات جديدة ، كما تنمو رأسيا بإضافة مستويات إدارية جديدة ، ويرتبط النوعان من النمو حيث غالبا ما يصاحب النمو الأفقى نمو رأسياً وكلما زادت مهام المنظمات كلما زادت الإدارات الجديدة بها ، وكلما تعددت المستويات الإدارية ، كما توجد علاقة وثيقة بين حجم المنظمات والتنوع التنظيمى بها ، حيث يؤدى كبر حجم المنظمات إلى زيادة التنوع التنظيمى بها كما أن المنظمات الضخمة يكون هيكلها التنظيمى أكثر تعقيداً من المنظمات الصغيرة .

الوظائف الجديدة للجهاز الإدارى :

توجد وظائف جديدة للجهاز الإدارى فى كافة الدول ـ فلم تعد الدولة الحديثة سلبية تكتفى بفرض القيود ، لكنها أصبحت إيجابية تستهدف تحقيق مجموعة واسعة من الأهداف ، يمكن تقسيمها إلى نوعين :

١ ـ إجراءات ذات صبغة اقتصادية لتنظيم الصناعة لضمان التعاون من أجل الصالح العام .

٢ ـ إجراءات متنوعة ذات صبغة اجتماعية تستهدف تقليل المظالم الناجمة عن عدم المساواة فى الدخول وتصحيح كل أنواع عدم العدالة القائمة فى المجتمع .

توجد ثلاثة نماذج لنمو القوة البيروقراطية وفقا للنظام السياسى والاجتماعى الذى توجد فيه .

النموذج الأول فى الدول الغربية الصناعية المتقدمة : وهنا يسود التعقيد المتزايد للهياكل الحكومية ، فتتسم المنظمات بكبر حجمها وزيادة عدد العاملين بها والتخصص المفرط والمسئولية عن تحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها ، كما تتسم بتنوع المهام الإدارية وتعقيدها والطبيعة الفنية المتخصصة ، مما يجعل من الصعب مراجعة أعمال تلك المنظمات ، وقد أدى انتشار التكنولوجيا إلى النمو المتراكم للخدمة المدنية ، وإلى أن تصبح البيروقراطية بالغة التعقيد كجزء مما يسمى بالثورة التنظيمية ، التى شملت تطوير مختلف أساليب السيطرة الإدارية وانتشار الكمبيوتر والنظم المحاسبية ، ولم تتأثر الحكومات الغربية فقط بذلك ، لكنها قادت الطريق خاصة فى زمن الحروب والأزمات .. ويفترض أن دولة الرفاهية يمكن أن تتحقق بالثورة الإدارية فى التكنيك والتدريب والأسلوب لكن هذه الثورة ساعدت أيضاً على إيجاد التكتل العملاق والمؤسسات العالمية والهياكل بالغة التطور .

النموذج الثانى فى الدول الشيوعية : تندمج الهياكل الشيوعية فى المهام الحكومية ، ويشير مفهوم البيروقراطية هنا إلى الشبكة المعقدة من الوظائف والنظام الضخم من المكاتب التى تؤديها .. وإذا كانت البيروقراطية فى الدول غير الشيوعية توجد وتعمل فى إطار اجتماعى أوسع ، فإن البيروقراطية فى النظم الشيوعية هى بيروقراطية مهيمنة مطلقة ، أو هى نظام بيروقراطى واحد ممتد فوق المجتمع كله ، أو بيروقراطية رسمية كبيرة .

وتحتم الضرورات الوظيفية للمركزية الشديدة للاقتصاد خلق أداة بيروقراطية شديدة التعقيد مادامت تعليمات الخطة يتم تنفيذها عن طريق البيروقراطية وليس عن طريق قوى السوق ، وينتج عن اندماج الهياكل الشيوعية فى الأعمال الحكومية تورم وتضخم صفوف البيروقراطية الشيوعية .

النموذج الثالث فى الدول النامية : تعتبر الخدمة العامة هامة جداً فى تحديد نتائج اجتماعية مواتية للتنمية ، وفى تحقيق التوظيف الكلى المنتج فى المجتمع خاصة مع ندرة الموارد فى تلك الدول ـ وقد شهد الجهاز الإدارى بتلك الدول تغيرا نوعيا يتضمن قيام أنشطة جديدة فى ميادين جديدة عليه ، وترتب على هذا نموه الهيكلى . كما أثرت خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتلك الدول على الهياكل التنظيمية بها لأنها اقترنت بإعادة تنظيم الأداة الحكومية وبناء أجهزة جديدة وتفيد دراسة للبنك الدولى أنه يعتقد أن الخدمة العامة فى الدول النامية كبيرة جداً وتنمو بسرعة كبيرة وأنه توجد تخمة فى الإدارة العامة بتلك الدول ـ أو كما لاحظ

Samuel Krislov أن نمو البيروقراطية فى الدول النامية يتسم بالتورم وفيه تتضخم الخدمات الحكومية والمستويات المتوسطة من الهرم الإدارى .

ثانيا : الجهاز الحكومى المصرى قبل ١٩٥٢ :

عرفت السلطة التنفيذية بمعناها الحديث فى مصر منذ عهد محمد على الذى قام بعملية إعادة التنظيم الإدارى ، وأحدث تغييرات كبيرة شملت إلى جانب اتباع وسائل الإدارة الحديثة ازدياد تدخل الدولة وتنظيمها لميادين الزراعة والصناعة والتعليم .. ويمكن أن يرجع أصل المؤسسات الوزارية إلى الدواوين التى كونها محمد على .

ويعتبر عصر إسماعيل عصر إنشاء المؤسسات السياسية ، ففى عام ١٨٦٦ انشىء مجلس شورى النواب الذى كان له اكبر الأثر فى بدء نوع من التشاور فى البناء السياسي ، وكان بداية للكفاح من أجل تضييق سلطة الحاكم المطلقة . رغم أنه لا يمكن اعتباره مجلس نيابى ديمقراطى بالمعنى الحقيقى . كما شهد عصر إسماعيل أيضا إنشاء هيئة النظارة فى ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ الذى يعتبر نقطة تحول فى تاريخ نظام الحكم والإدارة فى مصر . حيث أصبح من حق النظار منذ ذلك الوقت المساهمة فى تشكيل السياسة العامة للبلاد .

بعد الاحتلال ١٨٨٢ أصبح تقرير دوفرين الأساس الذى اعتمد عليه الإنجليز فى حكم مصر .. وتمخض عنه صدور القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ الذى استبدل مجلس النواب بهيئتين شبه نيابيتين هما مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية اللتين اعتبرتا نكسة للحركة الدستورية فى مصر .

فى ١٩١٣ صدر القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ أنشئت بموجبه جمعية تشريعية ومجالس للمديريات . وتكونت السلطة التنفيذية وفقا له من مجلس الوزراء أو الحكومة التى تشمل رئيس مجلس الوزراء ومجموعة من الوزراء ، ورغم كل عيوب هذا النظام فلم يطبق فعلا سوى خمسة شهور من يناير حتى يونية ١٩١٤ ، وحكمت مصر فى ظل الأحكام العسكرية أثناء الحرب العالمية الأولى .

كان دستور ١٩٢٣ إحدى النتائج السياسية لثورة ١٩١٩ ، ويعد علامة فى تاريخ مصر الحديث فى ظل الاستقلال ، وإن كان قد منح الملك كممثل للسلطة التنفيذية سلطات كثيرة تفوق بكثير نظيرتها فى النظم البرلمانية .

عطل دستور ٢٣ فى الفترة من ١٩٣٠ حتى ١٩٣٤ ، وعاد تحت ضغط الأحزاب السياسية ، واستمر العمل به إلى أن ألغى ١٩٥٢ ، واتسمت تلك الفترة ١٩٣٥ ـ ١٩٥٢ بالأزمات الدستورية والصراع بين القوى السياسية فى مصر ، وهى السلطة والانجليز والأحزاب .

اتسمت العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالضعف ، وسيطرة الثانية على الأولى . كما اتسمت الحياة السياسية بعدم الاستقرار يستوى فى ذلك السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وقد مر التطور الوزارى فى مصر منذ ١٨٧٨ بالمراحل الآتية :

* من ١٨٨٢ ـ ١٩٢٢ حدث عشرون تشكيلا وزاريا بمعدل تشكيل وزارى كل عامين .
* من ١٩٢٣ ـ ١٩٥٢ حدث ٣٩ تشكيلا وزاريا .

وبالنسبة لعدد الوزارات : اتسم عددها بالثبات النسبى فى بداية الأخذ بالنظام النظارى حيث تراوح عددها ما بين ٧ ـ ٩ وزارات . لكن عدد الوزارات ارتفع فى الفترة من ١٩٣٦ حتى ١٩٥٢ من ٩ وزارات إلى ١٤ وزارة بزيادة خمس وزارات . اى أن الجهاز تضاعف فى خلال ٧٤ عاما ـ بالإضافة إلى وجود ثلاث هيئات مستقلة هى ديوان المحاسبة ومجلس الدول وديوان الموظفين إلى جانب الأجهزة المحلية .

بالنسبة للشق الثانى من تضخم الجهاز الحكومى وهو الخاص بعدد الموظفين .

تشير أحد التقارير الإنجليزية إلى أن عدد الموظفين الكلى فى عام ١٨٨٢ كان ٥٢,٩٧٤ بلغ عدد الموظفين الأوروبيين منهم ١٠٦٧ ، وفى الفترة من ١٩٤٢ حتى ١٩٤٩ تراوح عدد الذين شغلوا مراكز بالحكومة فيما بين ٣٢٪ و ٤٥٪ من مجموع الوظائف .

وفى سنة ١٩٥٤/١٩٥٥ أعلن ديوان الموظفين أنه يوجد ٣٨١٦١٥ وظيفة بزيادة قدرها ٦١٪ عن سنة ١٩٤٠ ـ ١٩٤١ .

ووفقا لتقرير سنكر تصل نسبة موظفى الحكومة إلى ٢,٢٪ من مجموع السكان تلتهم أجورهم ٣٥٪ من الميزانية عام ١٩٥٠ ـ ١٩٥١ فى حين تصل تلك النسبة فى انجلترا إلى ١,٣٪ وتستنفد مرتباتهم ٩٪ فقط من الاعتمادات المخصصة للميزانية ووفقا لدراسة ديوان الموظفين استمرت اعتمادات الوظائف فى الميزانيةالعامة فى الارتفاع فى أعوام ٤٠ / ١٩٤١ حيث وصلت لحوالى ٣٤,٩٪ من قيمة الميزانية ، ثم وصلت إلى ٤٠,٦٪ عام ١٩٥٢ ـ ١٩٥٣ .

ورغم ارتفاع هذا الرقم فإنه لا يعبر عن الحقيقه تماما ، حيث يتضح أن ٤٦٪ من الميزانية تستهلك فى الأجور والنفقات الطارئة الخاصة بالعاملين فى الحكومة .

ثالثاً : الجهاز الحكومى بعد ١٩٥٢ وعوامل تضخمه :

حدث تضخم فى الجهاز الحكومى المصرى منذ ١٩٥٢ لعدة أسباب :

١ ـ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التى تبنتها مصر

تضخم التنظيم الادارى الحكومى المصرى

منذ الثورة والاهتمام بالتصنيع كوسيلة لتغيير الهيكل البنيانى للاقتصاد المصرى ، وانعكس هذا فى صورة زيادة عدد المكونات الإدارية من ناحية ، وفى صورة الزيادة الكبيرة فى عدد العاملين من الناحية الأخرى .

٢ ـ النمو السكانى وما يعنيه من نمو فى قوة العمل التى اتجه معظمها للبيروقراطية بصرف النظر عن الحاجة إليها ـ وما يعنيه أيضاً من زيادة الطلب على الخدمات أو مزيد من المنظمات العامة .

٣ ـ سياسة العمالة التى اتبعتها الحكومة منذ الستينيات والتى ترتب عليها إضافة عدة آلاف من العاملين إلى الجهاز الحكومى بكافة مكوناته .

وتوجد عدة مؤشرات للنمو البيروقراطى فى مصر تتمثل فى الآتى :

١ ـ زيادة عدد المكونات الإدارية بالجهاز الحكومى .

٢ ـ زيادة عدد العاملين بتلك المكونات .

٣ ـ زيادة الإنفاق العام على البيروقراطية فى صورة مرتبات وغيرها .

بالنسبة لعدد الوحدات التى يتألف منها الجهاز الحكومى المصرى فى أواخر عام ١٩٥٢ أضيف مجلسان جديدان لهيكل التنظيم الحكومى الذى وجد فى عام ١٩٥٢ هما المجلس الدائم للخدمات الاجتماعية ، والمجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى ، بالإضافة إلى نظام الإدارة المحلية الذى تمثل فى ثلاثة مستويات هى المديرية ـ المذيه ـ القرية .

وفى سنة ١٩٥٥ ارتفع عدد الوزارات إلى ١٨ وزارة ، وفى يونية ١٩٦٢ قفز عدد الوزارات إلى ٢٤ وزارة ، بالإضافة إلى ٤ وزراء دولة ، ووصل عدد العاملين بها إلى ٣٠٠,٠٠٠ موظف تقريباً ، ووصل عدد المؤسسات المالية والصناعية والتجارية إلى ٤٠٠ مؤسسة ، بالإضافة إلى ٢٤ محافظة ، وفى عام ١٩٧١ قفز عدد الوزارات إلى ٣١ وزارة ، أى أن عدد الوزارات تضاعف فى خلال ١٩ عاما فقط .. ولم يقل عدد الوزارات منذ ذلك الحين عن ٣٠ وزارة ، إذا ما أخذنا فى الاعتبار عدد وزراء الدولة ـ ويصل عدد الوزارات حالياً إلى ٣٢ وزارة (بما فيهم وزراء الدولة) .

هذا بالنسبة للوزارات ـ أما المصالح الحكومية التى تتبع الوزارات فلم يحدث توسع فيها ـ وعددها ١٧ مصلحة ترجع كلها لما قبل ١٩٥٢ ، فيما عدا مصلحة الكفاية الإنتاجية التى نشأت فى ١٩٥٧ .

الهيئات العامة : قفز عدد الهيئات العامة التى وجدت نتيجة لتأميم الشركات الأجنبية والقوانين الاشتراكية من هيئة واحدة سنة ١٩٥٧ (أول عام لمصادرة الملكيات) إلى ٣٨ هيئة فى عام ١٩٦٣ ، ثم إلى ٤٦ هيئة فى عام ١٩٧٠ .

ويصل عدد الهيئات العامة وفقاً لبعض المصادر إلى ٩٦ هيئة عامة تتضمن ٥٧ هيئة عامة خدمية ، و٣٩ هيئة عامة اقتصادية ـ بالإضافة إلى ٧ هيئات مستقلة (أى مجموعها ١٠٣ هيئات) .

وإلى جانب تلك الهيئات العامة يوجد القطاع العام الذى يتألف وفقاً لبعض المصادر من ٣٤٩ شركة عامة مقسمة إلى أربع وعشرين قطاع وفقاً لمصدر آخر يصل عدد شركات القطاع العام إلى ٣٩٢ شركة ، بالإضافة إلى ٧ شركات تحت التأسيس أى إجمالى ٣٩٩ شركة .

بالإضافة إلى ذلك توجد مكونات إدارية أخرى بالجهاز الحكومى المصرى تشتمل على المجالس وعددها ٣٩ مجلسا ـ الصناديق ١٦ صندوقا ـ والأجهزة وهى نوعان ، الأجهزة المركزية وعددها أربعة يشرف عليها الجهاز الإدارى للدولة ـ والجهاز المركزى للمحاسبات الذى يشرف عليه مجلس الشعب ـ وإلى جانب ذلك هناك أجهزة تنفيذية أو أجهزة لا يذكر معها تنفيذى ـ ويبلغ عددها ثمانية أجهزة من بينها جهاز المدعى الاشتراكى ، وجهاز المتابعة والرقابة .

زيادة عدد العاملين :

يعتبر عدد العاملين فى الجهاز الحكومى مؤشرا آخر من مؤشرات النمو البيروقراطى ـ وقد زاد عدد العاملين فى الجهاز الحكومى زيادة كبيرة ، ويقصد بالجهاز الحكومى هنا مختلف وحدات الجهاز الإدارى للدولة ـ الوزارات والإدارات التابعة لها القطاع العام ، الهيئات الاقتصادية ، الهيئات الخدمية والإدارة المحلية أو بمعنى آخر مختلف الوحدات الإدارية ذات الصبغة العامة ، والتى تضطلع بتحقيق الأهداف العامة للدولة .

ويتفاوت عدد العاملين بالجهاز الحكومى بمصر ، وليس من السهل الحصول على عدد دقيق ـ ويرجع ذلك إلى صعوبة حصر مختلف مكونات الجهاز الحكومى من جانب ، وإلى اختلاف أسلوب الحساب من جانب آخر ـ فبعض المصادر تلجأ إلى حساب عدد الوظائف المشغولة فعلاً ـ وأخرى إلى حساب تلك الوظائف وفقاً لما تعبر عنه ميزانية الوحدات الإدارية . ومن ناحية أخرى نادراً ما يظهر عدد العاملين فى القوات المسلحة فى تلك الأرقام ، ولهذا قامت الباحثة بدراسة أعداد العاملين فى الجهاز الحكومى المصرى استناداً إلى عدد من المصادر للتعرف على اتجاه نمو قوة التوظف فى هذا الجهاز .

يرى د . نزيه نصيف أيوبى أن عدد موظفى الحكومة

(باستثناء الشركات) قد ارتفع بانتظام بعد ١٩٥٢ حتى تضاعف أربع مرات كالآتى :

١٩٤١ - ١٩٥٢	١٩٥٦ - ١٩٥٧	١٩٦٢ - ١٩٦٣	١٩٦٥ - ١٩٦٦	١٩٦٩ - ١٩٧٠
٣٥٠,٠٠٠	٤٥٤,٠٠٠	٧٧٠,٠٠٠	١,٠٣٥,٠٠٠	١,٢٠٠,٠٠٠

ووفقاً لمصدر آخر كان عدد موظفى الحكومة بما فيهم القوات المسلحة عام ١٩٤٧ نحو ٣٧٧,٠٠٠ ، وارتفع هذا العدد فى عام ١٩٦٠ إلى ٨٩٦,٠٠٠ بمعدل نمو قدره ٧٪ ، وفى عام ١٩٦٥ بلغت نسبة التوظف فى الحكومة بدون القوات المسلحة ٩٣٣,٠٠٠ مقابل ٦٧٠,٠٠٠ فى عام ١٩٦٠ ، ويعنى ذلك معدل نمو سنوى مركب يصل إلى ٨,٦٪ خلال سنوات الخطة الخمسية وبانتهاء الخطة الخمسية الأولى ٦٠/٦٥ .

لم تتمكن الموارد الحكومية من التمشى مع توسع الجهاز الحكومى ، كما أدت حرب ١٩٦٧ ، وتدهور الإنفاق الخاص بالتنمية إلى تحقيق معدلات نمو متواضعة ، وانعكس هذا على التوظف ، الذى قل معدله إلى ٤,٥٪ سنوياً فى الفترة من ٦٦/١٩٦٧ حتى ٧١/١٩٧٢ ووصل عدد الموظفين إلى ١,٢٩١,٠٠ فى ٧١/١٩٧٢ .

وبعد حرب ١٩٧٣ تم تعيين من تركوا الخدمة فى القوات المسلحة فقفز التوظف فى الحكومة من ١,٢٩١,٠٠٠ سنة ١٩٧١/١٩٧٢ إلى (١,٦٦١,٠٠٠) سنة ١٩٧٤ - ولا يشمل هذا الرقم القطاع العام .

ومن ناحية أخرى وصل إجمالى عدد الوظائف فى الحكومة والقطاع العام سنة ١٩٧٧ (١,٩١١,٠٠٠) ، وزاد فى ١٩٧٨ إلى ٢,٠٦٥,٠٠٠ ، وفى ١٩٧٩ وصل إلى ٢,٢١٦,٠٠٠ ، واستمر فى الارتفاع حتى وصل إلى ٣,٤٨٠,٠٠٠ فى عام ٨٦/١٩٨٧ ، وتعتبر تلك الزيادة نتيجة مباشرة لسياسة العمالة المتبعة منذ الستينيات التى ترتب عليها إضافة ١,١٠٩,٠٠٠ وظيفة إضافية خلال ١٦ سنة من ١٩٦٠ - ١٩٧٦ ، أو ما يصل إلى ٤٦,٢٪ من الزيادة الكلية فى التوظف - وفيما بين ١٩٧٦ و١٩٨٦ زاد التوظف الحكومى من ١,٧٨٦,٠٠٠ إلى ٢,٥٧٧,٠٠٠ (٥,٧٪) ، ومن ثم يمكن التأكيد بوجود نمو بيروقراطى كبير فى مصر .

رابعاً : تقييم الجهاز الحكومى المصرى ومحاولات إصلاحه :

لتقييم أداء الجهاز الحكومى - ينبغى التعرف على مدى نجاحه فى تحقيق الأهداف التى أنشىء من أجلها - استهدف القطاع الخدمى من الجهاز الحكومى أداء خدمة عامة ميسرة قليلة التكاليف بأسرع ما يمكن وبأقل جهد فى مختلف المجالات لطالبى تلك الخدمة - وبمفهوم المخالفة - يكون من مؤشرات تدهور الأداء الحكومى تعقيد الإجراءات الحكومية واتسامها بالشكلية والمعاناة التى يلقاها الجمهور فى سبيل الحصول على الخدمة العامة .

وقد كانت البيروقراطية المصرية موضع دراسات عديدة لعدد من الباحثين المصريين والأجانب - اجمعت تلك الدراسات على أن البيروقراطية المصرية تعد من أكثر النماذج البيروقراطية تعقيداً فى العالم ، وأن التأخير فى الإجراءات هو القاعدة والإنجاز هو الاستثناء - وأن نوع الإجراء الذى يتخذ يتوقف على الوضع السياسي والاجتماعى للمواطن طالب الخدمة ، وأن المساومة على أداء الخدمة العامة مألوفة دائماً بسبب عمومية القوانين واللوائح وتعدد التفسيرات المحتملة لمثل تلك اللوائح ، وأن هناك تضخما كبيرا فى عدد الموظفين فى معظم المنظمات الحكومية - وأنه يترتب على هذا التضخم عدم الكفاية وانخفاض الروح المعنوية .

ومن ثم يمكن القول إن الخدمة المدنية فى مصر لم تنجح فى أداء الهدف منها وهو تقديم خدمة عامة ميسرة غير مكلفة لكافة المواطنين لعدم كفاءتها .

أدت عدة عوامل إلى تغلغل البيروقراطية فى المجتمع المصرى وتعاظم قوتها وتبلور الاستبداد البيروقراطي - من ذلك أن النظام السياسى أتاح لفئات لم تتصور أن تعمل فى البيروقراطية ، فرصة الحصول على وظائف بها ، كمكافآت لهم حتى أصبحت تشكل جزءاً كبيراً من نسيج المجتمع وارتبطت به عضوياً - ومن ذلك أنها حلت محل التنظيمات الوسيطة - فكانت تهيمن على التنظيمات السياسية التى سبقت تعدد الأحزاب ، وهى تعتبر الآن الجزء الأساسى من الحزب الحاكم ، كما أنها تشكل المكون الأساسى لغير ذلك من التنظيمات الإدارية والنقابية ، أو أصبحت تقوم بتجميع المصالح والتعبير عنها - وأخيراً أمكن للبيروقراطية أن تحل محل الحكومة فى القيام بالوظائف التقليدية الثلاث للحكومة ، وهى صنع القرارات والسياسات - تنفيذها الرقابة والمحاسبة على تنفيذها - ويرجع ذلك لضعف مجلس الشعب كسلطة تشريعية ورقابية ولتحكم البيروقراطية فى المعلومات .

وترتب على السياسات العامة التى اتبعتها الحكومات المصرية تقوية وتكريس دور البيروقراطية على حساب القوى المنتجة فى

تضخم التنظيم الادارى الحكومى المصرى

المجتمع إذ حلت البيروقراطية باعتبارها أداة الدولة محل
الملاك فى وظائف الإنتاج ، وهى وظائف لم تكن مؤهلة ل

وللتعرف على اداء القطاع العام ـ ينبغى النظر فى ه
تحقيقه للهدف من إنشائه ـ وهو قيادة خطط التنمية فى
المجالات ، ويتطلب ذلك تحقيق معدلات نمو مرتفعة ـ ويدل
القطاع العام على عدم نجاحه فى تحقيق هذا الهدف حيث ته
معظم شركاته من الخسائر ، ولا يتناسب ما تحققه بعضها
ارباح مع حجم الاستثمارات بها ، بالإضافة إلى ما تعانيه شر
القطاع العام من مشكلات عديدة مثل المشكلة التمويلية بعناه
العديدة ومسمياتها المختلفة مثل عجز السيولة . الاختلاا
الهياكل التمويلية بسبب القصور فى التمويل الذاتى ـ السحب
المكشوف ـ تراكم المديونات ـ الخسائر المرحلة وأثرها على تخ
السحب على المكشوف وغير ذلك من العلل التى أعجزت الق
العام عن أداء دوره فى قيادة التنمية وبسببها أصبح عبئاً
الاقتصاد القومى بدلاً من أن يكون قائداً للتنمية الاقتصاد

وقد تسببت السياسات العامة التى اتبعت منذ الستينيا
تدهور اداء القطاع العام ـ من تلك السياسات « السيا
السعرية » المفروضة على منتجاته ودخوله مجالات لا تلائم شر
ثم سياسات العمالة التى ترتب عليها تضخم النفقات ب
ارتفاع المرتبات ، والتى امتدت أضرارها للكفاية الإنتاجية ،
لم يصاحب ارتفاع الأجور ارتفاعا ملموسا فى معدل الإنتاج
القطاع الإنتاجى فى الاقتصاد ـ مما أدى إلى انخفاض الإنتا
إذ تعانى شركات القطاع العام من العمالة الزائدة عن .
العمل ، ومثال ذلك أن إنتاج مليون طن أسمنت فى العام يقوم
مصر ٢٢٥٠ فردا فى حين يقوم ٤٠٠ فرد فقط فى الخارج ب
نفس الكمية .

كان نتيجة الإحساس بتدهور اداء الجهاز الحكومى بجناحيه قيام عدة محاولات للإصلاح الإدارى منها تقرير بولوك وجوليك الذين لاحظا الزيادة الكبيرة فى عدد العاملين وأثرها السلبى على الكفاءة ولاحظا الرقابة المبالغ فيها ، وطالبا بخفض عدد أجهزة الرقابة واحاطتها بالجدية لتكون فعالة ـ وأوصى تقريرهما بتغيير أسلوب إدارة المؤسسات العامة من الإدارة المصلحية للإدارة الاقتصادية ، وتخفيض عددها تخفيضاً كبيراً .

ومن محاولات الإصلاح الإدارى فى السبعينيات نظام الإدارة بالأهداف والنتائج الذى استهدف تحسين الأداء ـ وأن تدار المنظمات بالأهداف وتحاسب على النتائج التى تتحقق .

وقد ساد الاعتقاد بالحاجة لإصلاح الجهاز الإدارى ، وأن ديوان الموظفين عاجز عن مسايرة التطورات ـ ولهذا أنشىء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مارس ١٩٦٤ ليحل محل الديوان ،
[illegible] الأداة الفنية المتخصصة
[illegible] الاختصاصات
[illegible]

إدارية جديدة ، ويرتبط النوعان حيث غالبا ما يصاحب النمو الأفقى نمواً رأسياً .

٣ ـ توجد وظائف جديدة للجهاز الإدارى يمكن تصنيفها إلى مجموعتين :

(أ) وظائف ذات صبغة اقتصادية لتنظيم الصناعة من أجل الصالح العام .

(ب) إجراءات ووظائف متنوعة ذات صبغة اجتماعية تستهدف العدالة الاجتماعية .

٤ ـ توجد ثلاثة نماذج لنمو القوة البيروقراطية وفقاً للنظام السياسي والاجتماعى الذى توجد فيه :

(أ) النموذج الأول فى الدول الغربية الصناعية المتقدمة ، وهنا يسود التعقيد المتزايد للهياكل الحكومية .

(ب) النموذج الثانى فى الدول الشيوعية ، وهنا تندمج الهياكل الشيوعية فى المهام الحكومية وتتورم وتتضخم صفوف البيروقراطية الشيوعية .

(جـ) النموذج الثالث فى الدول النامية ، وهنا تتورم وتتضخم الخدمات الحكومية والمستويات المتوسطة من الهرم الإدارى .

٥ ـ تؤثر البيئة فى النمو البيروقراطى بطريقتين :

(أ) تشرع البيئة التأسيسية فى إقامة المنظمات كحل للمشكلات .

(ب) إن الاضطرابات فى البيئة تؤدى إلى إقامة منظمات جديدة .

٦ ـ يصدق الفكر الغربى الذى يرى فى البيئة إلى جانب العوامل الداخلية الدافع الكبير للنمو البيروقراطى على البيروقراطية المصرية فقد هيأت البيئة التأسيسية والتشريعية والمصالح القائمة للبيروقراطية أسباب القوة بعد أن خلقتها ، ورغم معاناة تلك البيئة أو المجتمع منها ، فهو أصبح يشكو ويعانى منها ، لكنه يحافظ عليها .

وقد تعاظمت قوة البيروقراطية فى مصر لعدة أسباب :

ـ إن النظام السياسي أتاح لفئات لم تتصور أن تعمل فى البيروقراطية فرصة الحصول على وظائف بها حتى أصبحت تشكل جزءاً كبيراً من نسيج المجتمع وارتبطت به عضوياً .

ـ إنها حلت محل التنظيمات الوسيطة فى المجتمع ، وأصبحت تقوم بتجميع المصالح والتعبير عنها .

ـ ترتب على السياسات العامة التى اتبعتها الحكومات المصرية منذ ١٩٥٢ تقوية وتكريس دور البيروقراطية على حساب القوى المنتجة فى المجتمع .

نتائج خاصة بفروض البحث :

٧ ـ ترتبط النتيجة الأولى هنا بالفرض الأول من فروض الدراسة ، وهو وجود علاقة بين تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية وحدوث تضخم إدارى بمصر ، ويشمل ذلك مد الخدمات العامة والنمو السكانى ومارتبط به من زيادة الطلب على البيروقراطية ، وباستخدام مؤشرات النمو البيروقراطى المذكورة ، يتضح أن التضخم الإدارى حدث بمصر نتيجة تدخل الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية ومد الخدمات العامة ومواجهة حاجات السكان المتزايدة لمزيد من الخدمات العامة إلى مزيد من البيروقراطية .

ونتيجة لذلك تضاعف عدد الوزارات فى ١٩ عاما فقط ، بينما تضاعف فى ٧٤ عاما قبل الثورة إذ قفز إلى ٣١ وزارة فى عام ١٩٧١ ، واستحدثت أجهزة إدارية عديدة ، فمثلاً استحدثت ١٠٣ هيئات عامة ـ وخمسة أجهزة مركزية وثمانية أجهزة تنفيذية وأجهزة بدون ذكر تنفيذية و٣٩ مجلسا ـ و١٦ صندوقا ـ ٣٩٩ شركة قطاع عام .

٨ ـ وترتبط تلك النتيجة بالفرض الثانى من فروض البحث والذى يتلخص فى وجود علاقة بين عدم ملاءمة مخرجات التعليم لفرص العمل المتاحة فى المجتمع ، وما ترتب عليه من سياسة للعمالة ، وبين تضخم عدد العاملين وباستخدام احد مؤشرات النمو البيروقراطى ، وهى زيادة عدد العاملين عن حاجة العمل ، يمكن التأكيد بوجود تلك العلاقة ـ كان عدد الموظفين فى البيروقراطية المصرية عام ١٩٥٢ ـ ٣٥٠,٠٠٠ ارتفع فى عام ١٩٦٠ إلى ٨٩٦,٠٠٠ ـ وفى عام ١٩٦٥ بلغت نسبة التوظيف فى الحكومة بدون القوات المسلحة ٩٣٣,٠٠٠ بمعدل نمو سنوى مركب يصل إلى ٨,٦٪ خلال سنوات الخطة الخمسية ، واستمر هذا العدد فى الارتفاع حتى وصل إلى ٣,٤٨٠,٠٠٠ فى عام ١٩٨٧/٨٦ ، وتعتبر تلك الزيادة نتيجة مباشرة لسياسة العمالة المتبعة منذ الستينيات التى عليها إضافة ١,١٠٩,٠٠٠ وظيفة إضافية خلال ١٦ سنة من ١٩٦٠ ـ ١٩٧٦ ، أو ما يصل إلى ٤٦,٢٪ من الزيادة الكلية فى التوظف ـ وفيما بين ١٩٧٦ ـ ١٩٨٦ زاد التوظف الحكومى من ١,٧٨٦,٠٠٠ إلى ٢,٥٧٧,٠٠٠ (٥,٧٪ سنويا) .

٩ ـ النتيجة الأخيرة وترتبط بالفرض الثالث من فروض الدراسة الذى يتلخص فى وجود علاقة بين تضخم الجهاز الإدارى بشقيه ، وبين عدم الكفاية والتعقيد وانخفاض الروح المعنوية للعاملين من جانب ، وبين هذا التضخم وتدهور إنتاجية القطاع العام من جانب آخر ـ أفادت كثير من الدراسات التى تعرضت للبيروقراطية المصرية بتعقيدها الشديد نتيجة التضخم الذى يؤدى إلى عدم الكفاية والتعقيد وانخفاض الروح المعنوية ، كما أفادت الدراسات الميدانية بوجود علاقة مباشرة بين زيادة العمالة ، وتدهور إنتاجية القطاع العام .